

建設生産システムにおける価格決定構造に関する研究（中間報告）

日本大学 危機管理学部 教授 木下誠也

概要：

わが国では1889年（明治22年）に会計法令を制定して以来、予定価格による上限拘束のもとで競争入札により落札者を決定するという、今では他国にほとんど例をみない入札制度を有しており、落札金額は発注者側が決めた上限または下限の価格に誘導され、それが下請へ、さらには労働者の賃金の支払いへと、上流から下流へ向かって価格が決定される構造となっている。

公共工事の需要減の局面では過当競争による安値受注が頻発する一方で、需要増の局面では予定価格の上限拘束に起因して応札者がいない不調やすべての応札価格が予定価格を上回る不落が発生しやすくなっている。

本研究は、この価格決定構造に着目して、公共工事の品質を確保しつつ優良な地域建設業の維持に資する建設生産システムのあり方について研究するものである。本中間報告においては、国内外の相違も踏まえて、労働者の賃金水準を確保した上で、応札者のマネジメント力、品質管理能力、施工技術の差別化による品質確保と生産性向上による健全な競争環境を実現するための課題を明らかにするものである。

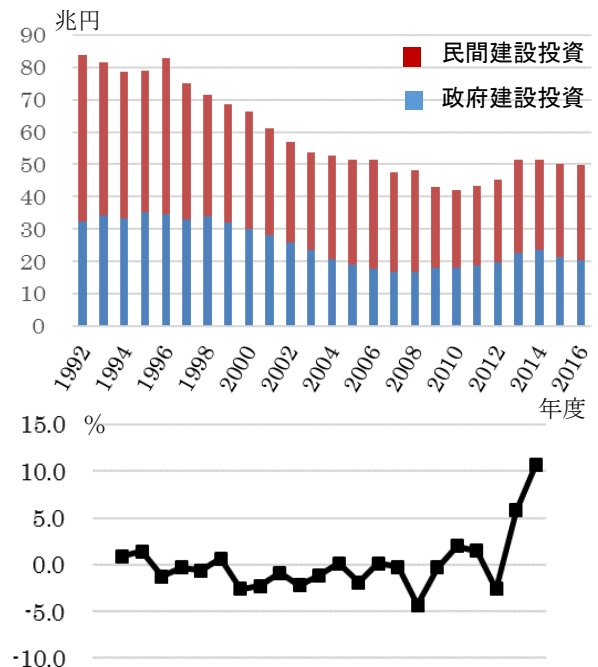
キーワード：会計法， 予定価格， 下請構造， 賃金， 価格決定構造

1. わが国の建設産業疲弊の要因

わが国では、バブル崩壊以降建設投資額の縮小とともに、建設業就業者数が減っただけでなく、賃金が大幅に低下した。民間給与実態統計調査によると、建設業は1997年（平成9年）以降常に製造業を下回っており、2014年でも製造業の水準に届いていない。

建設投資額が1992年をピークに減少に転じると、1995年には建設業就業者の賃金上昇率はマイナスに転じ、建設投資縮小期においては賃金上昇率はほとんどの年においてマイナスが続いた（図-1）。

米国の建設投資額は、2007年リーマンショックにより5年連続して減少したが、2011年を底に2014年には20年前の1.8倍を超えるまで増加した。建設業就業者数は投資額の増減に伴って上下したが、賃金は増加し続け、リーマンショックによる建設投資減少期であっても年3~4%で増え続けた（図-2）。



出典：建設投資額は、国土交通省及び(財)建設経済研究所
賃金は、民間給与実態統計調査より算定

図-1 名目建設投資(上段)と建設業
就業者賃金上昇率(下段)の推移

米国とは異なり日本の建設業就業者の賃金が建設市場の縮小期に減少し続けたのはなぜだろうか。わが国では、建設市場が縮小すると、建設業者は無理な低価格で受注する傾向がある。上流から下流へと価格が決定され下請にしわ寄せが行きがちである。このため労務者の賃金が削られたり、不払いになるなどの問題が生じやすい。切り下げられた賃金が実勢価格となり、公共工事の場合はこれが予定価格算定の元となる。そして、会計法、地方自治法等により予定価格を上限として入札が行われて落札価格は年々低下するデフレスパイラルとなる。

わが国では 1889 年に会計法令を制定して以来、予定価格による上限拘束のもとで競争入札により落札者を決定するという入札制度の枠組みは変わっていない。今となっては他国にほとんど例をみないこの制度と相俟って、わが国では長期の取引を前提とする元下関係等の社会システムによって、発注者側が決めた上限または下限によって落札金額が誘導され、それが下請へ、さらには労働者の賃金の支払いへと、上流から下流へ向かって価格が決定される構造になっている。

これが公共工事における健全な競争環境の醸成を妨げており、入札契約に関してさまざまな問題が顕在化している。すなわち、需要減の局面では安値受注による利益率の低下につながる一方、需要増の局面では予定価格の上限拘束に起因して応札者がいない不調やすべての応札価格が予定価格を上回る不落が発生しやすくなっている。

2. わが国の入札契約方式と価格決定構造

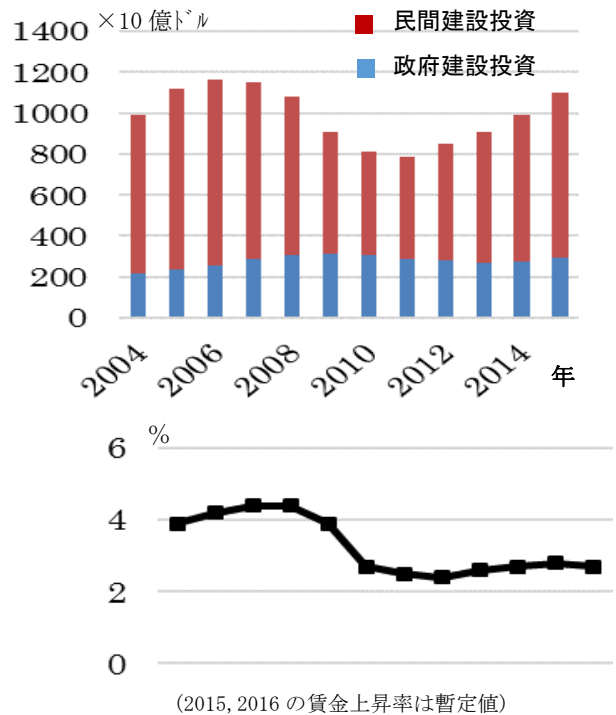
1)

(1) わが国の入札契約方式の変遷と現状の課題

1993 年以降、公共工事の発注を巡る一大スキャンダルに加え、米国からの建設市場開放の圧力の高まりにより、大規模な工事（当時、一般には 7 億 5000 万円以上の工事）について一般競争入札が採用されるようになった。

会計法を建て前通りに運用して一般競争入札の適用が拡大するにつれ、さまざまな問題が顕在化してきている。その一つは、価格競争が激化し、工事の品質低下の懸念だけでなく、優良な企業が生き残りにくくなっていることである。

一方で、公共工事の需要増の局面では、不調・不落が多発している。特に、2011 年 3 月 11 日の東日本大震災の復旧・復興需要が拡大している東北地方において、2011



US Census Bureau & Construction Labor Research Council

図-2 米国の建設投資(上段)と建設労働者賃金上昇率(下段)の推移

年秋から不調・不落の発生率が急上昇した。

このような不調・不落の頻発を背景に、予定価格による上限拘束を廃止すべきとの議論が高まった。2005 年制定の『公共工事の品質確保の促進に関する法律』（略称：品確法）の改正に向けて、これが大きな論点となった。多くの建設業者は、上限拘束の廃止を望んでいるが、一方で競争が激化した際の異常な低価格落札を防止する最低制限価格制度や低入札価格調査制度は残してもらいたいとの意向が強い。しかし、上限のみ廃止して下限は残すというのは理が通らないだろうと考え、上限拘束を廃止すべきとの声は結局盛り上がりなかった。会計法令の改正には財務省の抵抗が強いこともあって、2014 年 6 月の品確法改正では、これを実現することはかなわず、予定価格の設定を適正に行うべきことを規定するにとどまった。

土木学会建設マネジメント委員会の公共事業執行システム研究小委員会（委員長は助成研究者 木下誠也本人）は、2014 年 8 月に発表した報告書の中で、品確法改正を踏まえたさらなる改革の道筋として、予定価格による上限拘束の見直しと併せて、落札価格、下請価格、賃金等が決まる価格決定構造を変革することが必要であると指摘した。

(2) わが国の元下関係の変遷と現状の課題²⁾³⁾

わが国の建設工事の元請業者と下請業者の関係、すなわち元下関係はその時代時代の社会情勢を背景として大きく変化してきた。毎年度の元請完成工事高に対する下請完成工事高の比率で表す下請比率をみても、戦後まもない頃には 15%程度であったのが 1990 年代半ばまで上昇傾向となった。近年は 2005 年度の 69%をピークに低下傾向にあり、2010 年度以降は 50%台半ばに下落している (図-3)。

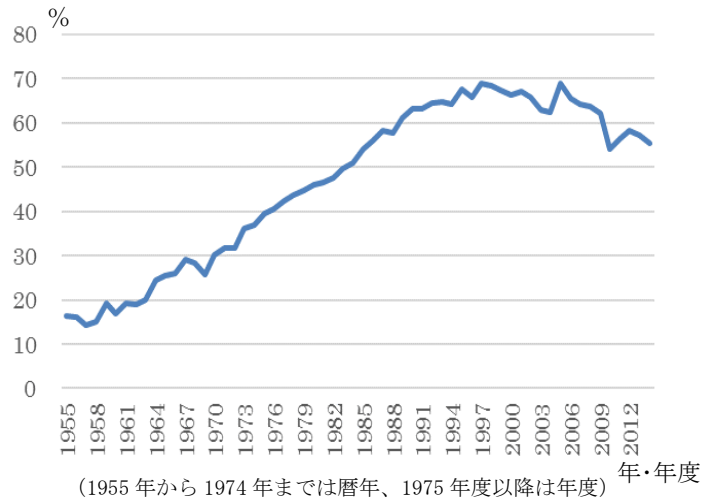
戦前は一般的に元請がすべての材料を自社で購入し、直庸技能労働者により施工する元請直轄工事であり、この頃の下請業者の役割は労務提供が主体であった。

1955 年 (昭和 30 年) から 1973 年 (昭和 48 年) までの高度成長期に建設工事の中心をなしたものは、産業基盤・生活基盤確立のための大型土木インフラ工事であった。各建設会社は大型土木工事に対応するため、機械工、重機オペレーターなどの技能労働者を直用して確保するようになった。一方で急増する工事量、工事の高度化、機械化は技能労働の分業化、専門家を促し、職種別の専門工事業が発展することになり、さらには下請の分業化、重層構造化へとつながった。

1967 年に発足した日本建設業団体連合会 (日建連) は建設労働力確保と労働条件の改善、労働力の質的向上を図ることを目的に、1970 年「労働力対策基本計画」を発表した。これが、元請事業者が拠出する事業資金により一人親方や労働者を自由意志により職種別、地域別にプールして請負契約、賃金、雇用条件等の基準を保証しようとするいわゆる「労働力プール化構想」である。このための「建設労働力センター」設置に向けた準備が進められたが、業界内部の意見がまとまらず、その後のオイルショック不況もあり実現しなかった。

直用を中心とした建設生産体制は、昭和 40 年代に急速に労務下請に変化した。そのきっかけとなったのは、1961 年 (昭和 36 年) の国民皆保険・皆年金の始まりである。その後社会保険料が相次いで引き上げられたことや所得税の源泉徴収の強化が図られたことにより、元請や 1 次下請の建設企業は直用の世話役とその配下の建設労働者を外注に切り替えるようになった。

このため、下請比率も上昇し、1970 年頃には 30%



出典：国土交通省建設工事施工統計

図-3 下請比率の推移

程度にまで上昇した。この傾向は、1973 年に起きたオイルショックとその後の不況による建設工事の減少によって更に強まり、建設労働者は元請や 1 次下請業者から 2 次以下の労務下請という形に移行していった。

こうして、大手建設企業は経営の効率化と施工の下請移行を進め、下請比率は 1980 年頃にはほぼ 5 割に達し、いわゆる建設生産体制の元下生産体制への移行がこの時期にほぼ完成した。

バブル崩壊により、1992 年頃から工事量は大幅に減少した。工事量が伸びない中で、建設業就業者が増加したことで労働市場が買い手市場化したため、建設労働者の処遇改善は停止した。多くの 1 次下請は受注減、売上減に対応するため、直用、準直用の労働者を独立させた。身軽な経営と低労務費を求めて労務の下請化が進んだために、重層下請構造が拡大することになった。この時期に下請比率は 60% から 70% 近くまで拡大した。

また協力会社に安定した発注をする余裕もなくなったため、コストダウンの要求のみが強くなり、優秀な技能労働者を抱えた下請企業が倒産していくケースが相次いだ。このため、30 代を中心とした技能労働者が大量に離職していった。

特定非営利活動法人建設政策研究所⁴⁾は、産別最低賃金を設定することにより建設技能労働者の賃金を確保した上で、下請業者が利潤をえられる適正単価を定め、工事全体の適正な工事代金を形成していくことが必要であると提言している。

国土交通省及び農林水産省が公共工事の予定価格の積算のために毎年決定している設計労務単価は、ピークであった 1997 年度以降はデフレスパイラルとなり 2011 年度まで減少が続いた。2013 年度以降は、技能労働者の減少等に伴う労働市場の実勢価格を適切に反映するほか、社会保険への加入徹底のため必要な法定福利費相当額を反映することとして、入札不調の増加に応じ機動的に単価を単価を引き上げるようになった(図-4)。

この公共工事設計労務単価は、公共工事の工事費の積算に用いるためのものであり、下請契約における労務単価や雇用契約における労働者への支払い賃金を拘束するものとはなっていない。受注した建設業者は、その費用をどのような内訳で使うかということについては何ら拘束されない。特に重層下請構造になると何段階にも建設業者が入るため末端の労働者の賃金にしわ寄せが生じやすくなる。

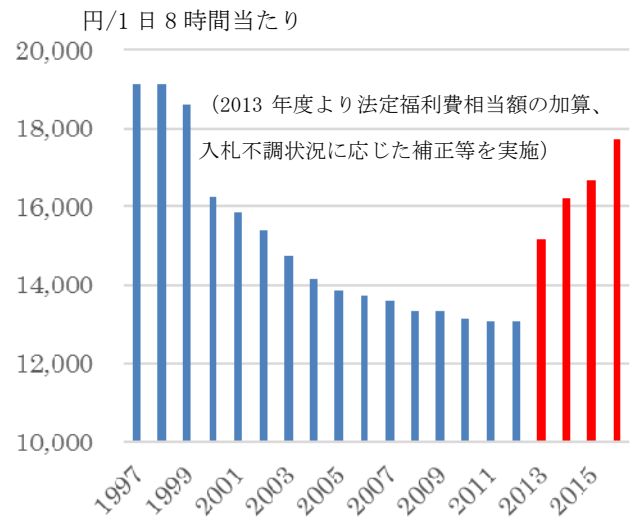
建設労働⁵⁾者の賃金水準を確保する方策として、地方公共団体によっては、地方公共団体等が発注する工事等に関して労働者の賃金の最低基準額を保証するべく公契約条例を定めている場合がある。たとえば、2010 年に公契約条例を定めた野田市では、4,000 万円(2015 年～)以上の工事において公共設計労務単価の 85%以上の賃金の支払いを義務付けている。また、1,000 万円以上の業務委託においては市の職員の賃金を基準としている。

3. 米国の入札契約方式と価格決定構造

(1) 米国における元下関係

米国では、一般に、元請業者は下請業者に対して、生産プロセスをコーディネートするリーダー的な役割を担っており、下請業者には、「元下間の契約書に基づいて」現場での作業を指揮し「全体工程にしたがい」作業を行う責務がある。下請業者の自立性は高いと言われており、元下間における上下関係はない。元下間でリスクを分担し、お互いの権利や責任は明確化されている。

下請業者の選定、契約及び支払の態様は民間工事と公共工事と若干異なるようであるが、元請業者は入札の 2、3 時間前までに下請業者から見積りを取り、それに基づき下請業者を選定の上、応札する。下請業者の選定にあたっては、元請自身の資料を基に見積りを照査すると



出典：国土交通省資料

1997 から 2013 は年度

2014 から 2016 は各年の 2 月

図-4 公共工事設計労務単価
全国全職種平均値の推移

もに、工期遅延、手戻りの施工等、下請業者によるリスクが大きいため、価格のみではなく、施工能力、過去の施工実績、財務内容等なども審査される。

現場では元下間でお互いに業務を分担しており、工事着手前のミーティングや施工期間中のサイトミーティングが行われる。日本のように元請業者が日々の工程に至るまで関与することはなく、各下請業者は詳細工程、施工図を作成し、それに基づき、資機材、労務の手配などを行い、作業をコントロールしている。元請業者は全体工程の立案、進捗状況の確認が中心となる。

(2) 米国の入札契約方式と価格の積算¹⁾⁶⁾

米国連邦政府機関による公共工事の入札契約方式は、連邦調達規則では大きく「価格競争入札」と「交渉契約」に分けている。交渉契約はさらに細分化され、わが国の随意契約に相当する「単独調達」のほか、「プレゼンテーション」、そして「ベストバリュー方式」に分けられる。ベストバリュー方式とは、発注者の要求事項に対して総合的にみて最大の利益が期待できる調達を意味する。

最近米国では、価格のみによる競争では公共の利益を損ないかねないことがあるとの考えから、価格以外の要素を含めて総合的に評価して「発注者に最も有利」ということを基準に落札者を決める「バリューフォーマネー」を最も高めようという考えを重視する傾向が高まっ

ている。

発注者は、プロジェクトの構想・基礎調査、可能性調査及び概略設計の段階でプロジェクトの内容の経済的妥当性と予算の可能性を確認するために事業費の積算を行う。一般に各段階での積算精度について明確な定めはないが、たとえばカリフォルニア州交通局では、おおむね次の精度を目標に積算を行っている。

- ① 構想・基礎調査（路線選定、延長、車線数、設計基準）・・・積算精度（予備費率約 40%）
- ② 可能性調査（平面図縮尺：1/2, 500～1/5, 000）
・・・積算精度（予備費率約 25%）
- ③ 概略設計（平面図縮尺：1/500～1/2, 000）
・・・積算精度（予備費率約 15%）
- ④ 詳細設計（設計図、仕様書、入札書類）
・・・積算精度（予備費率約 10%）

各段階の事業費は、積算額に予備費を加えた額となる。事業実施機関は、各段階での事業費積算をその時点で得られる資料に基づいて最善の方法で行うことが求められる。

連邦調達規則で、連邦政府機関は事業実施のために各種の工事を発注する場合、発注工事ごとに発注者として最も適切と考える工事価格（独立の政府積算）の算定を義務付けられている。独立の政府積算（Independent Government Cost Estimate）は日本における予定価格とは違い、契約金額の上限を拘束するものではないが、価格競争入札で契約締結予定者となる最低価格入札者の価格の妥当性を確認する手段として算定されるものである。

独立の政府積算は、設計図、仕様書等入札に必要な全ての書類が完成した後、入札までの間に発注者が、あたかも入札者として他の入札者と価格競争をすとの仮定の下で作成されなければならない規定になっている。なお、陸軍工兵隊の一部の事業は、法令で独立の政府積算額の 25%を超える額で契約することが禁じられている。独立の政府積算は、政府が行う事業形成の調査、計画及び設計段階の事業費積算結果であり、入札者から独立して行うことからこのように呼ばれている。

米国の公共工事は、完全下請を禁止し、入札金額に占める必要直備割合を発注者が事前に指定している場合が多い。

また、入札金額の見積りに際して、労務費については最低賃金に係わる法律（デービス・バーコン法や各州法）やユニオン（建設労務者の組合）との協定による時間単

価に従い見積を行うことになる。一方、下請契約額については下請企業と仕事の内容、契約条件、契約額等を入札前に取り決め、これらを踏まえた上で見積に反映させる。従って、入札金額は実行予算ベースで積上げられた金額であると言える。

契約後、受注者は最低賃金制度やユニオンとの合意に基づいて直備労務者に対して直接賃金を支払い、下請企業による支払賃金証明書提出及び受注者による確認を義務付けているため、労務者には確実に法的に定められた額以上の賃金が支払われる仕組みを担保している。

発注者側の積算は行うが、わが国の予定価格のように上限拘束の機能を有するものではない。入札金額が発注者積算を上回っても許容される場合もある。また入札金額と発注者積算に大きな乖離があった場合には契約条件等の見直しを行い、発注者積算が見直された上で、再入札になることもある。積算方法は基本として施工者側と同じ積上方式が使用されている。

4. おわりに

わが国では 2013 年から予定価格の算定に用いられる設計労務単価が政策的に引き上げられた。2014 年の品確法の改正では、企業の適正利潤の確保や経済社会情勢の変化を考慮して予定価格を設定すべきとされた。

こうした取り組みにより予定価格の上限拘束による支障は軽減されるが、市場における健全な競争を通じて落札価格が適正に決まるようにするには、元請業者の応札価格が、所定の賃金を保障し、適正な下請価格に基づいて決められなければならない。

米国では、公共建設工事に関して労働者の賃金を含む労働条件が職種別かつ習熟度別にデービス・バーコン法等によりきめ細かく定められており、価格が下流から上流にむかって決定される仕組みが構築されている。このように下流から上流へと決まる価格決定構造とするには、賃金決定の仕組みや、元下間の商慣習の見直しが必要になる。公共工事の契約において労務賃金や下請への支払いについて発注者が関与することも一つの方策と思われる。

発注者側と受注者側の双方の意識改革により価格決定構造を転換するとともに、会計法、地方自治法等の入札契約制度の抜本見直しが欠かせない。労務者の賃金水準を確保した上で、入札では労務単価の値下げではなく、

入札参加者のマネジメント力、品質管理能力、施工方法・施工技術の差別化による生産性および効率性向上による全体労務費削減や下請コスト削減による競争を実現することが課題である。

このような改革実現に向けて、今後さらに元下関係の課題整理を含めて入札契約制度の見直し方策についてさらに研究を進めてまいりたい。

謝辞：本研究は、土木学会建設マネジメント委員会の公共工事発注者のあり方研究小委員会（2014-）における研究を踏まえて、（一財）国土技術研究センターの2014年度研究助成による支援を受けて行ったものである。関係の皆さまのご支援・ご協力に感謝の意を表す。

参考文献

- 1) 木下誠也：公共調達研究，日刊建設工業新聞社，2016
- 2) 一般財団法人 建設経済研究所，建設経済レポート No.63，2014年10月
- 3) 橋本麻木，小澤一雅：建設業界における重層下請構造の現状と課題，土木学会建設マネジメント問題に関する研究発表・討論会講演集，2014年12月
- 4) 特定非営利活動法人 建設政策研究所：建設生産システムへの提言，2006年12月17日
- 5) 一般財団法人 建設経済研究所，日本経済と公共投資 No.36，2001年2月7日
- 6) 木下誠也，榎本信一ほか：公共工事における契約変更の実際，一般財団法人経済調査会，2014年7月31日